

# Nemzetközi szervezetek és a környezeti felelősség – vajon egy zöld nemzetközi szervezet keretei között könnyebb lenne?

**KECSKÉS GÁBOR**

egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar  
tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

## BEVEZETÉS

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy az államok nemzetközi együttműködésben a környezeti tevékenységüket hatékonyabban tudják-e összehangolni egy önálló, kizárólag zöld kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet égisze alatt, és a környezeti felelősség elve miként érvényesülhet a nemzetközi szervezetek esetében. A környezeti felelősség kapcsán a nemzetközi szervezetek szerepe jelentősen felértékelődhet, mivel sajnálatosan leszögezhető, hogy az államok a zöld kormányzás (*green governance*) érdemi megvalósításától nagyon messze kerültek. Ezen okból fontos elemezni a nemzetközi szervezeteknek a környezeti felelősség és a környezeti kormányzás kapcsán lehetséges feladatait, szerepét, mivel az égető globális környezeti kihívások (csak a legfontosabbakat említve: globális felmelegedés – klímaváltozás, elsivatagosodás, tömeges kihalási események, azaz a biodiverzitás csökkenése, szennyezések, energetikai és élelmezési problémák) szükségessé teszik a nemzetközi szervezetek mind jelentősebb részvételét a problémák azonosításában és kezelésében.

## 1. A KÖRNYEZETI FELELŐSSÉG JELENTÉSE

A környezeti felelősség intézménye döntően a belső jogokban jelenik meg, ennek magánjogias (polgári jogi felelősséghez kapcsolódó),<sup>1</sup> büntetőjogias és közigazgatási jogi típusú felelősség-konceptiója már régóta ismert. Mindezek

<sup>1</sup> Erről a hazai szakirodalomból l. bővebben: Csák Csilla: A környezetvédelmi kárfelelősség. In: Magyarázat a kártérítési jogról (szerk. Barta Judit – Barzó Tímea – Csák Csilla). Wolters Kluwer Kft.,

túl, akár előbbieket vegyítésével is további, *sui generis* típusú környezeti felelősségtípusok kialakítására mód van a belső jogokban, de akár nemzetközi köz- és magánjogi vonatkozásban is. A nemzetközi jog két legfőbb alanyát tekintve az államok környezeti felelősségét is nagy vita és számos probléma nehezíti, azonban a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségét mindeddig kevesen vizsgálták,<sup>2</sup> noha a 2011-ben elfogadott, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet óta ez a kérdés az érdeklődés homlokterébe került.

A környezeti felelősség része lehet a nemzetközi felelősségnek is, amelynek valódi nehézségét az adja, hogy az angolszász alapokon nyugvó nemzetközi kodifikációs törekvések során a felelősség két formája, a kárfelelősség (angolul: liability) és a jogsértésen alapuló felelősség (angolul: responsibility) jelentős különbségeket mutat, amely tükröződik a nemzetközi jogalkotásban, ezen belül az államok jogalkotási hajlandóságában is. A liability, azaz a kárfelelősség megállapításához szükséges egy (akár jogszerű) magatartás vagy mulasztás, amely kárt okoz, és nincsen kimentési ok, amelynek révén a kár okozója mentesül a felelősség alól. Fontos megjegyezni, hogy a kárfelelősség tárgyában a nemzetközi jogalkotás csupán egy ízben ismeri el az államok kárfelelősségét kötelező erejű norma útján, mégpedig az űrobjektumok által okozott károk miatti felelősség témájában, míg a legtöbb kárfelelősségi szerződés – pl. olajkárok, nukleáris károk esetében – a civiljogi felelősségre épül, azaz egy veszélyes tevékenység operátora, működtetője, engedélyese lesz a felelős. A jogellenes tevékenység vagy mulasztás miatti felelősség (responsibility) esetében pedig annyi kell a felelősség megállapításához, hogy egy entitás nemzetközi kötelezettséget tevékenységével vagy mulasztásával megsértsen, és ez betudható legyen az entitásnak, miközben nem érvényesül kimentési ok, tehát itt a bekövetkezett kár megléte sem szükséges a felelősség megállapításához. A nemzetközi jogalkotás eme felelősségi körben kizárólag az egyének nemzetközi büntetőjogi felelősségét szabályozza kötelező erejű normával,<sup>3</sup> míg a Nemzetközi Jogi Bizottság az államok felelősségét taglaló tervezetet 2001-ben, míg a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezetét 2011-ben fogadta el. Az utóbbi két dokumentum nem minősül *de jure* kötelező erejű jogforrásnak, azonban a Nemzetközi Bíróság már több ízben

---

Budapest 2018. 380-417. o. Csák Csilla: A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája. Miskolci Egyetem, Miskolc 2012. 183-204. o.

<sup>2</sup> A külföldi szakirodalomból l. részletesebben: Robert Boardman: International Organization and the Conservation of Nature. Macmillan, London 1981. 27-28. o.; Karen Farr: New Global Environmental Organization. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 2000. 2. sz. 493-526. o.; Tseming Yang –Robert Percival: The Emergence of Global Environmental Law. *Ecology Law Quarterly* 2009. 3. sz. 615-664. o.; Robert Percival: Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law. *Maryland Journal of International Law* 2010. 1. sz. 37-63. o.; Rita Teixeira: The Role of International Organizations in the Development of International Environmental Law: Adjusting the Lenses of Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law* 2021. 1. sz. 53, 237-268. o.

<sup>3</sup> A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról a Római Statútumot. Rome Statute of the International Criminal Court. UN General Assembly, Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, ISBN No. 92-9227-227-6.

kimondta, hogy a 2001-es tervezet néhány eleme szokásjogot tükröz. Viszont hasonló érvelés még nem hangzott el a nemzetközi szervezetekre vonatkozó 2011-es tervezet kapcsán. Következésképpen a 2011-es tervezet szokásjogi jellege semmiképpen sem indokolható.

Mindezeket figyelembe véve, az általános felelősségi klauzulák nehézségein túl, a környezeti felelősség meghatározása voltaképpen még bonyolultabb feladat, hiszen egyrészt a belső jogok szintjén is eltérhet ennek fogalma, jelentéstartalma aszerint, hogy magánjogi vagy büntetőjogi értelemben vizsgáljuk, másrészt viszont a nemzetközi szabályozás terén sem találunk kellő számban példát a környezeti felelősség meghatározására.<sup>4</sup> Mindezek híján pedig meg kell elégednünk egy olyan definícióval, hogy a környezeti felelősség a felelősség szabályainak alkalmazását jelenti a negatív környezeti változások előidézéséért. Eme definíció azonban számos problémát vet fel, és tulajdonképpen annak minden eleme problematikus lehet, függetlenül attól, hogy belső jogi vagy nemzetközi (köz- és magán)jogi értelemben használjuk. Egyrészt a felelősség szabályainak alkalmazása sokrétű lehet (magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi), és nem feltétlenül egyértelmű, hogy ezek közül melyik felelősségi rezsim használandó, illetve vegyes alkalmazás esetén melyik legyen a domináns. Másodsorban nem egyértelmű a negatív környezeti változás kitétel sem, hiszen ez nem feltétlenül jelent jogi értelemben kárt, mi több, a klímaváltozás mint globális jelenség sem sorolható be ide teljes bizonyossággal. Harmadrészt pedig nehézséget jelent az is, hogy mi tekinthető előidézésnek, hiszen a felelősség alkalmazásához kell a betudhatóság egy bizonyos foka (legalábbis a kimentési ok hiánya), és globális, több államot érintő, illetve az államokat, mi több, az államokon belül az egyéneket, földrajzi régiókat sem egyenletesen érintő környezeti változásokhoz való hozzájárulás sem állapítható meg kellő mértékben.

Ezek alapján leszögezhető, hogy a környezeti felelősség fogalmának megragadása rendkívüli nehézséget jelent a jogalkotás és főként a jogalkalmazás számára, következésképpen a jogirodalom sem lehet e téren egységes.

## 2. KÖRNYEZETI FELELŐSSÉG ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Miután a fentiekben kifejtésre került, hogy a környezeti felelősségnek általános, nemzetközi szerződésben lefektetett nemzetközi definíciója nem létezik, továbbá a nemzetközi szervezetekre vonatkozó felelősségi norma sem jött létre kötelező jelleggel, ezért a kérdéskör körüljárása inkább jelentős elméleti, semmint gyakorlati vonatkozással bíró alapokon nyugodhat. A nemzetközi szervezet

<sup>4</sup> Talán egyetlen érdemi kivétel az EU felelősségi irányelve (*Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről*), melynek célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a szennyező fizet elvének alapján a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében, a felelősséget a gazdasági szereplőhöz telepítve.

mint a nemzetközi jog második legfontosabb alanya, leginkább összehangolja a tagállamai tevékenységét, azaz valódi, környezetkárosító tevékenységet önállóan, a tagállamai akaratától függetlenül aligha tud elkövetni, mi több, a nemzetközi szervezetek általában az államaik révén cselekszenek. Ez esetben viszont kérdéses lehet, hogy a tagállamok felelősséget keletkeztető magatartása miként tudható be a szervezetnek, amennyiben például az állam a nemzetközi szervezet vagy az államok által közösen megállapított kereteket meghaladva, akár *ultra vires* módon követ el jogsértést (*responsibility*), vagy okoz kárt (*liability*).<sup>5</sup> A nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó tervezet a betudhatósági okok között eme dilemmára válaszol is a jogellenes tevékenység vagy mulasztás esetén, azonban a kárfelelősségre (*liability*) a 2011-es tervezet nem tér ki, így erre a kérdésre még nehezebb a hipotetikus válasz megadása.

Mindazonáltal nehéz elképzelni, hogy milyen környezeti kárt képes okozni egy nemzetközi szervezet a tevékenységével, amely felvetheti a szervezet felelősségét. Csak példálózó felsorolással, véleményem szerint ebbe a körbe lenne sorolható, ha a nemzetközi szervezet általában a nemzetközi kereskedelem biztosításáért felelős, vagy egyes beruházásokat támogat, és e körben következik be környezeti kár. Nem elképzelhetetlen ugyanakkor az sem, ha egy katonai-védelmi szervezet felhatalmazása alapján indított katonai művelet eredményeként jelentkezik környezeti kár, amelyért a szervezet felelős lehet.

## **2.1. Nemzetközi szervezetek környezeti felelőssége nemzetközi szerződések alapján**

A környezeti felelősség vonatkozásában a kárt előidéző (*liability*-típusú) magatartások és/vagy mulasztások miatti felelősségi rendszerek alapvetően a magánszemélyek felelősségére fókuszálnak (*civil liability*), e körben a nukleáris károk és az olajbalesetek miatti károkra vonatkozó nemzetközi szerződések említhetők, amelyek döntően a tevékenység üzemeltetőjéhez, operátorához, engedélyeséhez telepítik a felelősséget. Az államok kárfelelősségét illetően egyedül az űrobjektumok által előidézett károk miatti felelősség kérdésköre említhető, amelyet az 1972-ben aláírt nemzetközi szerződés rögzít (noha a gyakorlatban egyetlen ízben sem alkalmazták a normát). Az államok kárfelelőssége tárgyában ez tekinthető az egyetlen kötelező erejű nemzetközi szerződésnek. A nemzetközi közjog harmadik alanyát, a nemzetközi szervezetet illetően szin-

---

<sup>5</sup> A külföldi szakirodalomból l. erre vonatkozóan: Ved Nanda: Accountability of International Organizations: Some Observations. *Denver Journal of International Law and Policy* 2005. 3. sz. 379-390. o.; Odette Murray: Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 291-348. o.; Natasa Nedeski – André Nollkaemper: Responsibility of International Organizations in Connection with Acts of States. *International Organizations Law Review* 2012. 1. sz. 33-52. o.; Jan Klabbers: Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act. *European Journal of International Law* 2017. 4. sz. 1133-1161. o.

tén az űrobjektumok által okozott károk miatti felelősségi szerződés említhető egyetlen kötelező erejű normaként a kárfelelősség vonatkozásában.<sup>6</sup> Ugyanakkor az 1967-ben aláírt világűrszerződés<sup>7</sup> VI. cikke általános jelleggel, az államok mellett, egyetemlegesen emeli be a nemzetközi szervezetek felelősségét, ugyanis kiemeli, *„ha nemzetközi szervezet folytat tevékenységet a világűrben, beleértve a Holdat és más égitesteket, akkor a nemzetközi szervezet és az (...) államok, amelyek az illető szervezet tagjai, a felelősséget e Szerződés rendelkezéseinek megtartásáért együttesen viselik.”*

Viszont eme szerződések is elsődlegesen az államok felelősségét rögzítik, a nemzetközi szervezetek nem is részes felek az említett két szerződésben, továbbá a nemzetközi szervezetek felelőssége az államokéval egyetemleges lehet, és a gyakorlat szerint ürtevékenység végzése is hagyományosan inkább az államokhoz (mint felbocsátó államokhoz) kötődött.

Ezen kívül a nemzetközi szervezetek felelősségét alapító okiratuk értelmezése alapján sem lehet egyértelműen megfogalmazni. Ugyan az ENSZ szolgáltaiban elszenvedett károk ügyében (az ún. Bernadotte-ügyben)<sup>8</sup> a Nemzetközi Bíróság már tanácsadó véleményében rögzítette, hogy a szervezetek alapító okiratukba foglalt feladataik ellátásához szükséges mértékben az alapító szerződésben explicit módon nem található jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezhetnek, azaz olyan beleértett hatásköreik lehetnek, amelyek elengedhetetlenül szükségesek az alapító okiratuk szerinti céljaik megvalósításához. Elméletben ebbe akár beleférhet az általa okozott károk miatti felelősséget való helytállás is, ugyanakkor viszont a jogdomináns és semmiképpen sem kötelezettségdomináns hatásköri megközelítés ennek már valamelyest ellent is mond, hiszen a szervezet a feladatai ellátásához leginkább jogokkal rendelkezik, míg a tágan értelmezett felelősségre vonási lehetőség elviekben akadályozná a szervezet hatásköreinek gyakorlását az elérendő célok érdekében. A Bernadotte-ügyben hozott tanácsadó vélemény viszont semmiképpen sem bír kötelező erővel (csak

<sup>6</sup> Az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló (Magyarországon kihirdetve: 1973. évi 3. tvr.) egyezmény XXII. Cikke szerint *„3. Ha egy nemzetközi kormányközi szervezet felelős az ennek az Egyezménynek a rendelkezései szerinti kárért, a szervezet és annak az ebben az Egyezményben részes tagállamai együttesen és egyetemlegesen felelősek; azonban:*

*a) az ilyen kárra vonatkozó bármely kártalanítási kérelmet először a szervezethez kell benyújtani;*

*b) a kártalanítási igényt támaztó Állam csak abban az esetben hivatkozhat a szervezetre az ebben az Egyezményben részes tagállamai felelősségére a megegyezés szerinti vagy a meghatározott kártalanítási összeg megfizetéséért, ha a szervezet ezt az összeget hat hónapon belül nem fizeti meg.”* A nemzetközi szervezetek felelősségéről az űr(kár)felelősség kapcsán l. még. KIS KELEMEN Bence: Az űr a legvégső határ: nemzetközi szervezetek felelőssége a világűrben végzett tevékenységeikért. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 123-139. o.

<sup>7</sup> L. világűrszerződés (Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket) VI. cikke. Magyarországon kihirdetve: 1967. évi 41. tvr.

<sup>8</sup> Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of April 11, 1949, I.C.J. Reports 1949, 178.

jogi vélemény), ezen kívül pedig egy bírósági eljárásban feltehetőleg felelősségkeletkeztető klauzulának sem lenne önmagában alkalmas a megfelelő normatív alapok hiányában.

Meg kell említeni, hogy a nemzetközi szervezetek esetében az Európai Unió alapító primum jogforrásából találunk példát a szervezet felelősségének elismerését illetően. Az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* 340. cikke szerint ugyanis „az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.” Eme felelősségi klauzula általános jellegénél fogva akár alkalmas lehet arra is, hogy az Európai Unió mint nemzetközi szervezet (intézményei és alkalmazottai) által okozott környezeti károkért a károk megtérítésére köteles, a szerződésen kívüli felelősség jegyében.<sup>9</sup> Azonban eme kivételes regionális szervezethez kötődő megoldás korántsem tekinthető egy univerzálisan követett, gyakorta alkalmazott klauzulának a környezeti felelősséget illetően.

## 2.2. Nemzetközi szervezetek felelőssége a nemzetközi jog egyéb forrásai alapján

Mivel a nemzetközi szervezetek felelőssége tárgyában csekély számú nemzetközi szerződéses rendelkezésre tudunk rámutatni az előző szerkezeti egységben, ezért most szükséges azon további nemzetközi jogi források feltérképezése, amelyek relevanciával bír(hat)nak a nemzetközi szervezetek felelősségét illetően, elsősorban a szokásjogi jogképződés útján.

Kevésbé alkalmas felelősségkeletkeztetésre, de a ma már szokásjogilag elfogadott 1972-es, nem kötelező erejű *Stockholmi Nyilatkozat az Emberi Környezetről*<sup>10</sup> preambuluma 7. pontja szerint a környezetvédelmi célok elérése (ezek közé tartozik a károkozás általános tilalma) vonatkozik a nemzetközi szervezetekre is, akár csak a nemzetközi kapcsolatok többi szereplőjére. A 25. elv szerint ugyanakkor „az államok biztosítják, hogy a nemzetközi szervezetek összehangolt, hatékony és dinamikus szerepet játsszanak a környezet védelmében és javításában.” Ezek a szakaszok azonban aligha alkalmasak kárfelelősség megállapítására vagy a felelősség keletkeztetésére bírói fórumok előtt, mivel

---

<sup>9</sup> A nemzetközi környezetvédelmi szerződések megsértése tárgyában, az Európai Unió és a tagállamai közötti közös, egyetemleges felelősség kérdéséről l. bővebben: *Nollkaemper, André: Joint Responsibility between the EU and Member States for Non-Performance of Obligations Under Multilateral Environmental Agreements*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-47, Amsterdam Center for International Law No. 2011-14.

<sup>10</sup> Stockholm Declaration on the Human Environment. In: Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14, at 2 and Corr. 1 (1972).

nem bírnak kötelező jelleggel, és a felelősségnek legfeljebb általános, nem pedig kifejezetten jogi vetületét adják.

A *nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezet*<sup>11</sup> (Nemzetközi Jogi Bizottság fogadta el) a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogot sértő tevékenységével vagy mulasztásával előidézett, betudhatóságon alapuló felelősségi rendszert (*responsibility*) kíván létrehozni. Azonban a tervezet alapján mindaddig nem született kötelező erejű szerződés, másrészt pedig a tervezetről sem alakult az a vélemény (mint az pl. a 2001-es államfelelősségi tervezetnél megjelent, l. a Nemzetközi Bíróság több döntését, azaz ítéletét vagy tanácsadó véleménybe foglalt érvelését, hivatkozását<sup>12</sup>), hogy egyes részei vagy teljes egésze nemzetközi szokásjogot tükrözne, avagy időközben a nemzetközi szokásjog részévé vált volna. Ez különösen azért is említésre méltó, mert a 2011-es tervezet deklarálta a 2001-es államfelelősségi tervezet dogmatikájára épít, azonban az államok felelőssége a nemzetközi szokásjog részévé vált, szöges ellentétben a nemzetközi szervezetek csak néhány évtizedes múltra visszatekintő felelősségi kérdéseivel.

A szintén a Nemzetközi Jogi Bizottság által, 2022-ben elfogadott, *a fegyveres konfliktus idején a környezet védelméről szóló elvek tervezete*<sup>13</sup> sem ad részletesebb támpontot a szervezetek környezeti felelősségét illetően. A kötelező erővel nem rendelkező, még szokásjogot sem tükröző dokumentum szövege szerint ugyanis eleve nem érinti az államok és nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó szabályokat.

Jelen pillanatban, a fentiekben leírtakból kiindulva csekély annak az esélye, hogy a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségét érvényesíteni lehessen. Egyrészt a nemzetközi szerződésekből és a felelősség-keletkeztetés kapcsán a bírósági jogalkalmazás számára egyébként aligha elegendő szokásjogi normákból sem olvasható ki ez a lehetőség, másrészt pedig az államokkal ellentétben a nemzetközi szervezeteknek betudható környezeti károokra sem találunk valódi példát a gyakorlatban.

<sup>11</sup> 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. International Law Commission, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.

<sup>12</sup> L. például: Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019, pp. 138–139, para. 177.; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda), Judgment (Reparations), 9 February 2022, para. 70.

<sup>13</sup> 2022 Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts. Yearbook of the International Law Commission, 2022, Vol. II, Part Two.

### **3. EGY ÖNÁLLÓ KÖRNYEZETVÉDELMI SZERVEZET ESÉLYEI ÉS ESETLEGES KÖRNYEZETI FELELŐSSÉGE**

#### **3.1. A legfontosabb környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezetek számbavétele**

Nem vitás, hogy a környezetvédelmi kérdéssel az államokon túl a nemzetközi szervezetek is elkezdtek már foglalkozni. A nemzetközi szervezetek céljai között kiemelt helyen kezelt az államok közötti együttműködés intézményes formájának biztosítása, ezek előmozdítása. Eme célok között ma már fontos szerepet kap a környezet védelme, különösképpen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a klímasemlegesség és a fenntarthatóság kérése, különös tekintettel a Fenntartható Fejlődési Célok biztosítására, illetve a környezeti károk megelőzésére. Mivel ezek mindinkább globális célokká váltak, ezért ma már a legtöbb nemzetközi szervezet napirendjére felkerültek, és a 21. században ezek fontossága felértékelődött a szervezetek tevékenységét illetően. Az úgynevezett ENSZ-család valamennyi tagja esetében, valamint a regionális és partikuláris nemzetközi szervezetek céljai között egyaránt megtalálhatóak a környezeti kihívásokra adott közös válaszok. Általánosságban viszont leszögezhető, hogy a nemzetközi szervezeteken belül főként nem önálló, korlátozottabb hatáskörökkel rendelkező programok vagy ügynökségek keretében foglalkoznak a környezetvédelem kérdésével.

Az ENSZ szervezetrendszerében kulcsszerepet tölt be az 1972-ben alapított, Nairobiban működő ENSZ Környezetvédelmi Programja (United Nations Environment Programme – UNEP, a továbbiakban: UNEP). Az UNEP mint program (és nem mint hivatalos szerv, szakosított intézmény) a 193 tagállammal, valamint a civil, tudományos, döntéshozói szektor képviselőivel szoros együttműködésben dolgozik, és az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlését (United Nations Environment Assembly – UNEA) szervezi. Ez utóbbi a környezetvédelem ügyének dedikált legmagasabb szintű hivatalos fórum ma globális szinten, noha fontossága eltörpül például az ENSZ Közgyűléshez képest, mert az ENSZ-en belül egy alapvetően koordinatív funkciót betöltő szervezeti formáról beszélhetünk az UNEP esetében. Azonban az UNEP áll szinte a legközelebb ma ahhoz az elképzeléshez, amit egy globális önálló környezetvédelmi nemzetközi szervezetről képzelünk el, noha egyáltalán nem tekinthető önálló szervezetnek. Környezeti kérdésekben továbbá megkülönböztetett fontossága van még az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE), amelynek égisze alatt több nemzetközi szerződést is aláírtak már az államok. Az ENSZ szakosított intézményei közül pedig a környezetvédelmi kérdések leginkább az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetenél (Food and Agriculture Organization – FAO), a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnél



(International Atomic Energy Agency – IAEA), a Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetenél (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), a Kereskedelmi Világszervezetenél (World Trade Organization – WTO), a Meteorológiai Világszervezetenél (World Meteorological Organization – WMO), a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetenél (International Maritime Organization – IMO)<sup>14</sup> jelentkeznek a tevékenységük során.<sup>15</sup> Azonban azt meg kell jegyeznünk, hogy a környezetvédelem kérdései az említett szakosított intézmények tevékenysége során csak másodlagos jelleggel, az alapító okiratuk szerinti főfeladathoz képest csekélyebb súllyal esnek latba, így a szakosított intézmények missziója mindig alkalmazásbeli és horizontális szakpolitikai elsőbbséget élvezhet a környezetvédelem céljaihoz képest.

### **3.2. Környezeti felelősség és önálló nemzetközi szervezetek – gondolat kísérlet**

Véleményem szerint arra kevés esély mutatkozik a közeljövőben, hogy az ENSZ főszervei közé kerüljön egy dedikáltan a környezetvédelemmel foglalkozó testület. Ez azonban nem is feltétlenül szükséges, mivel a legfontosabb környezetvédelmi kérdésekkel maga az ENSZ Közgyűlése is foglalkozik, mi több, az ENSZ Közgyűlés mint globális reprezentatív döntéshozó szerv képes lehet a környezeti kérdések markáns megjelenítésére, amennyiben emögött az államok döntő többségének egyetértése áll. Az ENSZ Közgyűlése tehát arra is képes, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belülről, így pl. az UNEP vagy a Természetvédelmi Világszövetségtől (de akár az ENSZ-en kívülről érkező, pl. Duna Bizottságtól, Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságtól) érkező kezdeményezéseket felkarolja, és azokat az államok plénuma előtt vitassa meg. Ennél nagyobb hatású törekvés sokszor nem létezhet a környezetvédelem kérdéseinek globális megvitatására. A kérdés egyébként az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején volt leginkább a tudományos diskurzus érdeklődésének középpontjában, azóta azonban már a szakirodalomban is csak sporadikusan kerülnek elő ilyen tárgyú írások.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ezekről l. még: Duncan French: Finding Autonomy in International Environmental Law and Governance. *Journal of Environmental Law* 2009. 2. sz. 260. o.

<sup>15</sup> Külön figyelmet kell fordítanunk az ENSZ égisze alatt létrejött Éghajlatváltozási Kormányközi Testületre (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), amelyet az UNEP és a Meteorológiai Világszervezet hozott létre, és az azóta Nobel-békedíjjal kitüntetett testületet nem sokkal ezután az ENSZ Közgyűlése is megerősítette 1988-ban. A tudományos profilú testület tehát nem szakosított intézmény, az államokra kötelező döntéseket nem hoz, egyáltalán az államok bevonásával döntések kidolgozását és előkészítését sem végzi el, kizárólagosan tudományos kutatáson alapuló (kutatási) háttérmunkát végez a Meteorológiai Világszervezet és általában az ENSZ szervezetrendszer (így közvetetten tehát az államok) számára. Hasonlóan az IPCC-hez, egy szakosított intézmény, jelesül az UNESCO égisze alatt jött létre a Természetvédelmi Világszövetség, amely a biodiverzitás megőrzésében játszik tudományos igényességgel kulcsszerepet, összhangban az UNESCO és általában az ENSZ célkitűzéseivel.

<sup>16</sup> Catherine Tinker: Environmental Security in the United Nations: Not a Matter for the Security Council. *Tennessee Law Review* 1992. 1. sz. 787-802. o.; Steve Charnovitz: A World Environmental

Azonban érdemes – legalább az elmélet szintjén – fontolóra vennünk egy potenciális, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény lehetőségét,<sup>17</sup> és ennek létrejötte esetén mérlegelni azt, hogy egy ilyen szervezet hatásköre, tevékenysége alapján könnyebb lenne a környezeti felelősséget érvényesíteni.<sup>18</sup> Fontos mindenképp leszögezni, hogy a környezetvédelem nem önmagában álló terület, hiszen az szoros összefüggésben áll más, a nemzetközi szervezetek fókuszában álló egyéb területekkel (pl. kereskedelem, hajózás, energetikai biztonság, élelmezés, gazdasági fejlődés, globális biztonsági kérdések, stb.), így könnyen magyarázható, hogy eme fókuszterületekkel kell egyedileg összehangolni a környezeti érdekeket. Azt is meg kell jegyezni, hogy eddig sem a szervezetek hiányával volt a gond, hanem sokkal inkább az államok gyakran tartózkodó hozzáállásával és a vonakodó végrehajtási hajlandóságukkal, illetve a végrehajtás csekély hatékonyságával, amely minden bizonnyal egy önálló szakosított intézmény esetében sem változna jelentősen. Ráadásul a még több nemzetközi szervezet, a még több szakosított intézmény még több partikuláris célért lenne felelős, a hatásköri, illetékességi kérdések és átfedések

---

Organization. *Columbia Journal of Environmental Law* 2002. 2. sz. 323-362. o.; Adil Najam: The Case against a New International Environmental Organization. *Global Governance* 2003. 3. sz. 367-384. o.; Alexandra Knight: Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth. *New York University Law Review* 2005. 5. sz. 1549-1585. o.

<sup>17</sup> A szakosított intézmények jogállását az ENSZ Alapokmányának (Magyarországon kihirdetve: 1956. évi I. törvény) 57. és 63. cikkei szabályozzák. Az ENSZ Alapokmány 57. cikkébe foglalt rendelkezések szerint „1. Azokat a különböző szakosított intézményeket, amelyek Kormányok közötti megállapodás útján jöttek létre és szabályzatuk értelmében gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi és egészségügyi téren, valamint ezekkel kapcsolatos területeken jelentős nemzetközi feladatokat látnak el, a 63. Cikk rendelkezéseinek megfelelően az Egyesült Nemzetekkel kapcsolatba kell hozni. 2. Azokat az intézményeket, amelyek ily módon kapcsolatba kerülnek az Egyesült Nemzetekkel, a következőkben a „szakosított intézmény” kifejezés jelöli meg.”

Míg a 63. cikk alapján a „1. A Gazdasági és Szociális Tanács az 57. Cikkben említett intézményekkel oly megállapodásokat köthet, amelyek meghatározzák az illető intézmény és a Szervezet kapcsolatának feltételeit. Ezekhez a megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására van szükség.

2. A szakosított intézmények működését az intézményekkel folytatott tanácskozások, a nekik tett ajánlások, valamint a Közgyűlésnek és az Egyesült Nemzetek tagjainak tett ajánlások révén összhangba hozhatja.”

<sup>18</sup> Azonban főszabály szerint az ENSZ szakosított intézményei normatív alapokon és az ENSZ-re, illetve szakosított intézményekre vonatkozó jogforrások alapján nem számoltathatók el a környezeti károkozás miatt. Pl. a Világbank sem felelős főszabály szerint az általa finanszírozott projektek környezeti hatásaiért. Erről l.: John Horberry: The Accountability of Development Assistance Agencies: The Case of Environmental Policy. *Ecology Law Quarterly* 1985. 3. sz. 850-855. o. Hasonló a helyzet a Kereskedelmi Világszervezet esetében is, viszont nem kizárólag a környezeti károk, hanem általában a szervezet felelősségét illetően. Erről l. bővebben: Noemi Gal-Or: Responsibility of the WTO for Breach of an International Obligation under the Draft Articles on Responsibility of International Organizations. *Canadian Yearbook of International Law* 2013. 1. sz. 197-242. o.

Egyes szakirodalmi álláspontok szerint ugyanakkor pl. a fejlesztési bankok vagy bizonyos tekintetben az ENSZ vonatkozásában felvethető a környezeti kérdések terén az elszámoltathatóság. Eisuke Suzuki – Suresh Nanwani: Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks. *Michigan Journal of International Law* 2005. 1. sz. 177-226. o.; Elisa Morgera: The UN and Corporate Environmental Responsibility: Between International Regulation and Partnerships. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2006. 1. sz. 93-109. o.

egyre jelentősebbek lennének és az „illetékességi összeütközések” akár komolyabban is veszélyeztethetnék a környezetvédelmi célok elérését. A szakosított intézményeknek továbbá jóval nagyobb a mozgásterük, már önmagában a költségvetésük nagysága okán is, és e körben ambiciózusabb célokat, célkitűzéseket is megfogalmazhat egy önálló szakosított intézmény. A szakosított intézmények egyes szakpolitikai kérdések, ágazat csúcsát jelenthetik egy globális nemzetközi szervezetben, e körben igen befolyásos lépésként döntések, ajánlások megfogalmazására is lehetőséget kapna egy zöld szakosított intézmény, ezen kívül pedig lehetősége lenne egyfajta befogadó intézményként vonatkozó tárgyú nemzetközi szerződések tárgyalását, aláírását, végrehajtását szervezni és felügyelni. Egy saját vitarendezési rendszer kialakítására is nagyobb esély van önálló szervezeti struktúraként, ahogy az sem elhanyagolható előnye lehetne, hogy a saját hatáskörében felmerült kérdésben például tanácsadó véleményt kérhetne az ENSZ Nemzetközi Bíróságától. Az önállóság előnyei közé sorolható a nemzetközi környezeti kormányzás (*international environmental governance*)<sup>19</sup> lehetősége, amelyet leginkább egy más fókuszterülettel nem vagy csak kevésbé foglalkozó, az államok napi befolyásolásától mentes és jelentős tudományos háttérrel és kutatói kapacitással dolgozó autonóm intézmény képes globálisan ellátni, amikor is a szükséges anyagi fedezet, a személyi és dologi infrastruktúra, valamint a hatásköri egyértelműség, illetékességi kizárólagosság egyaránt a szervezet rendelkezésére áll. Az előnyök esetében természetesen azonnal meg kell jegyezni, hogy eme pozitívumok voltaképpen egy önálló szakosított intézmény hiányában is maradéktalanul megjelenhetnek, amennyiben a jelenlegi struktúrában a környezetvédelemért felelős szervezetekben, testületekben (így pl. az ENSZ Közgyűlésében vagy a fentiekben említett, jelenleg is működő szakosított intézményekben) eme kezdeményezések mögött egyértelmű többséget alkotnának az ezeket támogató államok.

Egy önálló, kifejezetten a zöld ügyekkel foglalkozó szakosított intézmény az ENSZ szervezetrendszerében ugyanakkor – álláspontom szerint – jelentős előnyökkel is szolgálhatna. Ezek köré sorolható feltétlenül, hogy az önálló szakosított intézmény önálló szakmai struktúrával és saját szakértői bázissal működhetne, amely fontos szempont a környezetvédelem területén. Eme szervezet dedikáltan, alapító okiratának megfelelően foglalkozhatna a környezeti felelősség érvényesítésével a tagállamai és a szervezet égisze alatt, túl azon, hogy valós veszély lehetne, ha eme környezetvédelmi nemzetközi szervezet önmaga felelős is lehetne a környezeti károkért, amely végső soron a szervezet és a környezetvédelem globális ügyének jelentős diszkreditálását eredményezné. Azaz a lehetőségeken túl ebben óriási a kockázat.

<sup>19</sup> French: i. m. 255-289. o.

A realitás talaján maradva azonban be kell látni azt is, hogy a környezetvédelem területén mindeddig tapasztalt, túlnyomórészt óvatos és visszafogott állami végrehajtási kedv sem azon múlt, hogy nem önálló szerv hozta meg ezeket a döntéseket. Ugyanakkor a fentiekben taglalt okok miatt (illetékeségi kérdések, szakpolitikák szerteágazó jellege, a környezeti részkérdések szétaprózódásának és a partikularitásnak az elkerülése) egyelőre igen kevés esélyét látom annak, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belül egy önálló zöld szakosított intézmény jöjjön létre a közeljövőben. Viszont, ha újonnan alapított szakosított intézmény létrehozására csekély is az esély, a már meglévő és jól működő UNEP szerepének növelése, a Természetvédelmi Világszövetség és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület bevonásával, az így rendelkezésre álló erőforrásokkal egy teljesen reális és pozitív kimenetelű forgatókönyv lehetne, amennyiben az ENSZ a környezeti kérdések terén az érdekképviselő szervezeti formáját a jelenleginél markánsabb módon jelenítené meg. A gondolatkísérlet szintjén, jobbára csak utópisztikus gondolatként, érdemes lenne megfontolni azt, hogy eme testületek az ENSZ-en belül felelősek lennének a környezeti felelősség kikényszerítéséért, döntően (de nem kizárólag) az államok ellenében.<sup>20</sup> Másrészt viszont eme univerzális testületek részéről célszerű lehetne kidolgozni a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségének dogmatikáját, megoldásait is, kezdve pl. saját maguk vagy az anyaszervezet, az ENSZ szerepének taglalásával. Azonban azt hozzá kell tennünk, hogy a környezeti felelősség kérdése csupán normatív alapokon nyugodhat, amelyhez a jogalkotó államok beleegyezése és normatív szabályozása kell (benne elsődlegesen azzal, hogy mikor tudható be egy környezeti károkozás a szervezetnek, azaz mi tekinthető a nemzetközi szervezet tevékenységének). A környezeti felelősség (és általában a felelősség) kérdésköre ugyanis tipikusan nem működik normatív keretek nélkül. Egy nemzetközi szervezet környezeti felelősségének elismerése ugyanakkor megfontolásra érdemes lépés lehetne az államok számára azon feltételezésekből kiindulva is, hogy ezáltal a szervezet lenne felelős a szervezet égisze alá tartozó környezeti károkozásért, elkerülve ezzel a jogalkotó államok környezeti felelősségének felvetését. Ez az államok számára azt jelenthetné, hogy tét és kockázat nélkül tudják áthárítani a károk miatti felelősség kérdését egy általuk részben felügyelt, de tőlük szervezetenként elkülönült entitás irányába, amelynek felelőssége így legfeljebb csak részben vethetne „rossz fényt” az államokra. Viszont kétségtelen tény ugyanakkor, hogy egy nemzetközi szervezet (de akár egy állam is) méltányosságból (*ex gratia*) megtéríthet környezeti kárt, azonban ez nem feltétlenül jelenti a környezeti felelősség érvényesülését. Mi

---

<sup>20</sup> Reális továbbá annak a lehetőségnek az elismerése, hogy egy nemzetközi szervezet a tagállamok magatartásával összefüggésben felelős, ezáltal a közös és egyetemleges felelősség kialakítására is mód lenne.

több, az *ex gratia* kártalanításra és a környezeti károk orvoslására jóval nagyobb esély mutatkozik a nemzetközi szervezeteknél, mint az államok esetében.

#### 4. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján az teljes bizonyossággal állítható, hogy a nemzetközi szervezetek a környezeti károk miatt sem kárfelelősségi (*liability*), sem jogellenes tevékenységen vagy mulasztáson alapuló nemzetközi felelősségi (*responsibility*) rendszerek alapján nem vonhatók felelősségre a hatályos nemzetközi jog szabályai szerint.

A környezeti felelősség kérdésének rendezése a nemzetközi szerződések útján egyelőre globálisan inkább a magánfelek (operátor, engedélyes, tulajdonos, üzemeltető) felelősségét tartalmazza, sem az államok, sem a nemzetközi szervezetek oldaláról nem látjuk a környezeti felelősség érvényesítésének lehetőségét, illetve eme nemzetközi jogalanyok környezeti felelősségének firtatását.

Meglátásom szerint a környezeti felelősség érvényesítését önmagában az sem mozdítaná nagyban előre, ha önálló univerzális, általános hatáskörű környezetvédelmi szervezet vagy ENSZ-en belül zöld szakosított intézmény jönne létre, mivel a normatív, szerződéses keretei továbbra sem adottak a felelősség érvényesítésének, a környezeti károkért, a környezetromlásért való felelősség egyértelmű megállapításának. Ehhez alapvetően az államok jogalkotására lenne szükség, és éppen azon államok részéről, amelyek rendkívül óvatosak, amennyiben a környezeti felelősség feltételeit kell kialakítani egy klímaváltozásnak kitett, a környezet állapotának romlásától hangos világban.